



FÉDÉRALISME ASYMÉTRIQUE ET GESTION DES CONFLITS À CHYPRE



Gülay Umaner-Duba

Chargée de cours à l'Université technique du Moyen-Orient, Campus de Chypre du Nord, Gülay Umaner-Duba est titulaire d'un doctorat en politique et gouvernement de l'Université du Kent. Dans ses travaux de recherche, elle se penche notamment sur le fédéralisme, les conflits ethniques, les mouvements sécessionnistes, les minorités nationales, le conflit chypriote et la politique espagnole catalane.

Résumé

Cet article traite de la théorie institutionnelle et normative du fédéralisme asymétrique dans le contexte de la gestion de la diversité ethnonationale à Chypre et, plus particulièrement, de la nécessité d'y instaurer un fédéralisme multinational permettant d'accommoder les identités communes et distinctes. L'auteure y soutient que le fédéralisme multinational requiert une certaine asymétrie constitutionnelle et que le modèle idéal de fédéralisme asymétrique permettant de régir les institutions fédérales à Chypre doit reposer sur une définition plus large des concepts de « caractère distinct » et de « vivre-ensemble » à l'échelle fédérale.

Introduction

Le terme *asymétrie* a été adopté sciemment pour désigner aussi bien la diversité que les déséquilibres et inégalités au sein d'États fédéraux multinationaux de même que pour apaiser l'insatisfaction de certaines entités au sein de ces États aux déséquilibres marqués (Bhattacharjee, 2016). Le présent article vise principalement, en s'appuyant sur le cas de Chypre, l'analyse du fédéralisme asymétrique comme dispositif de gestion des conflits et d'accès à la stabilité dans un contexte multinational qui repose sur la reconnaissance et l'accommodement des revendications distinctives des entités constituantes. Pour ce faire, nous y examinons deux questions. Premièrement, il est peu probable que l'adoption d'un modèle symétrique dans une société comme celle de Chypre, par ailleurs asymétrique d'un point de vue national, permette d'accommoder les minorités nationales. En effet, les systèmes fédéraux modifient la nature de la démocratie en territoire multinational et, par conséquent, les valeurs démocratiques d'égalité et de justice doivent être réévaluées suivant une approche pluraliste. Deuxièmement, les théories fédérales multinationales et asymétriques contemporaines font ressortir la nécessité d'opter pour un modèle de système fédéral très décentralisé (caractère distinct) qui tend souvent à occulter une dimension tout aussi importante du fédéralisme, à savoir le vivre-ensemble. La portée très limitée du vivre-ensemble peut justifier à elle seule le recours à la sécession. C'est pourquoi la clé de l'accommodement réside dans la reconceptualisation du fédéralisme asymétrique dans un contexte multinational et la restructuration du fédéralisme multinational redonnant droit de cité au « vivre-ensemble ».



Carte de Chypre illustrant la zone tampon de l'ONU. Source : Dmaps.com.

Le fédéralisme asymétrique comme concept fonctionnel et normatif

En tant que concept fonctionnel, le fédéralisme asymétrique renvoie aux différences de statut, de répartition des compétences et de pouvoir fiscal. Il compte désormais parmi les moyens les plus répandus et sûrs de reconnaître et d'accommoder les entités constituantes au sein d'États multinationaux, comme c'est le cas au Canada, en Belgique, en Espagne, en Russie et en Inde (Housing, 1999). On accorde aux entités constituantes divers statuts et pouvoirs constitutionnels pour reconnaître leur caractère distinct et élargir la portée de leur « autonomie » dans un cadre de « partage de pouvoir ». Par exemple, on pourrait octroyer à certaines entités infranationales représentées à la chambre haute des droits de vote particuliers, comme un droit de *veto* à des minorités (Agranoff, 1999). Certaines unités infranationales peuvent également se voir accorder plus de pouvoir que d'autres relativement à leur autonomie fiscale et à leurs compétences législatives (par exemple, le droit de ne pas participer). Ces concepts institutionnels ont pour but de démontrer qu'une structure purement symétrique n'aboutit pas nécessairement à l'octroi de pouvoirs équitables à toutes les entités constituantes.

En tant que concept normatif appliqué par diverses sociétés à différentes fins, le fédéralisme asymétrique transporte des valeurs, des croyances et des intérêts particuliers. Gagnon (2010), Kymlicka (2002), Norman (2006) et Requejo (2005) étudient l'interrelation des valeurs normatives d'égalité, de liberté et de participation démocratique et celles d'identité collective, d'autodétermination des minorités et de droit de reconnaissance. La « formation de collectivités », la « lutte contre les inégalités » et la « promotion de la citoyenneté démocratique » (Gagnon, 2001; Kymlicka, 1995) comptent parmi les arguments normatifs en faveur du fédéralisme asymétrique (Gagnon, 2010). L'argument de la formation de collectivités découle de l'importance de ces dernières dans la vie en société, et le fédéralisme asymétrique promeut ce qui est « utile et salubre dans la société » (Gagnon et Gibbs, 1999). Dans la lutte contre les inégalités, le concept d'égalité s'élargit pour s'étendre non seulement à l'« égalité de traitement », mais également à l'« égalité des chances » (Gagnon, 2010). C'est que le fédéralisme asymétrique préconise non seulement l'égalité, mais aussi l'équité. Enfin, l'argument de la promotion de la citoyenneté démocratique vise à consolider la démocratie en encourageant la participation de la population aux processus décisionnels en tenant compte des disparités entre les groupes politiques et en renforçant la légitimité démocratique de l'État fédéral.

Le fondement normatif de l'État démocratique se rapporte non plus à la promotion des droits individuels mais à celle des droits collectifs, où l'égalité se transpose en « droit à la diversité » et la liberté, en « libre choix de la culture à laquelle s'identifier ». Comme le soutient Requejo (2005, p. 312), « considérer les minorités nationales comme de simples régions ou leur accorder exactement le même traitement qu'aux sous-unités fédérales

contrôlées par des membres de la majorité nationale, est intrinsèquement inégalitaire, tant sur les questions de fond que de procédure [traduction]. »

Pour assurer le bon fonctionnement du fédéralisme asymétrique, une reconceptualisation des valeurs fédérales de « vivre-ensemble » et de « caractère distinct » est de mise. « Pourquoi un État fédéral est-il préférable à la sécession? » « Pourquoi rester unis? » Voilà deux questions importantes qui devraient présider à l'édification des États multinationaux sur le plan normatif. Jewkes (2015) soutient que le vivre-ensemble fédéral, et donc le fédéralisme même, se distingue du fait qu'il exige d'être « unis dans la différence » ou de former une seule unité politique tout en reconnaissant et en représentant le caractère distinctif de chacun des groupes. Le vivre-ensemble fédéral constitue une condition essentielle à la coopération et aux relations cordiales entre les groupes au sein des États multinationaux.

Fédéralisme asymétrique pour Chypre : forces et limites

Depuis 1974, Chypre est divisée *de facto* entre les Chypriotes grecs (les Grecs), qui représentent 76 % de la population et occupent les deux tiers sud de l'île, et les Chypriotes turcs (les Turcs), qui forment 19 % de la population et vivent dans le nord. Les deux communautés ont été gouvernées en vertu d'une constitution définissant le partage de pouvoir qui n'a pas fait long feu (1960-1963) en République de Chypre, mais qui a donné lieu à des violences entre elles et aboutit à un coup d'État orchestré par les Grecs, à une intervention militaire turque, au déplacement forcé de populations et à la division *de facto* de Chypre.

Depuis la fin des années 1970, l'Organisation des Nations Unies (ONU) a encouragé les négociations en vue de réunifier Chypre sous forme de « fédération bicommunale et bizonale » basée sur la symétrie, mais elle n'a pas réussi à parvenir à une entente durable. Ainsi, de nouvelles idées doivent être explorées, dont le fédéralisme asymétrique. Dans ses propositions, l'ONU a tenu compte du degré d'asymétrie institutionnelle à l'échelle fédérale. À titre d'exemple, la dernière version de la proposition constitutionnelle complète, appelée Plan Annan (2004) ainsi que la Constitution de 1960 reconnaissent des droits collectifs transcendant les droits individuels communs de citoyenneté, y compris la surreprésentation turque, le droit de *veto* dans certaines institutions et une présidence tournante en réponse aux craintes relatives à la domination grecque et au fonctionnement global du plan. Cependant, on a omis de prévoir des mécanismes asymétriques à l'échelle régionale. Selon l'article 2 du Plan Annan¹, les États constituants sont égaux (symétriques) sur les plans du statut, de la répartition des compétences et du pouvoir fiscal. L'autonomie asymétrique serait assortie de limites claires quant à la portée des arrangements

¹ <https://peacemaker.un.org/node/2961>

asymétriques que pourrait conclure l'État avec deux communautés et deux régions à l'intérieur du même pays. L'adoption du fédéralisme asymétrique à Chypre permettait toutefois de gérer les principaux points de conflit, notamment l'égalité et les droits, qui se situent également au cœur du fédéralisme asymétrique malgré ses limites, et ces points pourraient être réglés grâce à l'introduction de divers mécanismes.

En ce qui concerne le dilemme de l'*égalité* et de l'*équité*, les dirigeants grecs semblent admettre le fédéralisme en tant qu'instrument de conciliation entre deux unités territoriales et les leaders turcs, en tant qu'instrument de conciliation entre deux peuples fondateurs. L'autonomie symétrique des entités constituantes est l'option privilégiée par les Turcs, car elle met l'accent sur « l'égalité des nations ». Cependant, elle risque dans ce contexte de présenter certains écueils. Dans leur détermination à assurer l'égalité, la similitude implicite ou la symétrie des provinces, les leaders turcs ne tiennent pas compte du fait que les besoins particuliers de ces dernières pourraient différer. « L'égalité véritable ne repose pas sur un traitement identique, mais plutôt sur un traitement différencié en réponse à des besoins différents [traduction] » (Kymlicka, 1995, p. 113). Le degré d'autonomie pressenti pourrait ne pas répondre aux attentes des Turcs ni à leur désir de voir reconnaître symboliquement leurs revendications nationales en vertu de la constitution. Chaque région se verrait certes conférer une autonomie collective, mais les Turcs auraient du mal à accepter que des dispositifs institutionnels placent leur territoire sur un pied d'égalité avec de simples sous-composantes régionales de la nation majoritaire. Qui plus est, les normes nationales uniformes mises de l'avant par les dirigeants grecs dans un souci d'unité, d'efficacité et de viabilité du système (Palley 2007), malgré le caractère distinctif de la communauté et de la province turques sur les plans culturel, religieux et linguistique, risquent de restreindre la portée du modèle asymétrique. L'asymétrie constitutionnelle ne concerne pas tant l'attribution de davantage de pouvoir aux citoyens que les domaines où ces pouvoirs peuvent être exercés (Webber, 1994). Par exemple, dans les transferts, l'État constituant turc pourrait se voir attribuer des points d'impôt en guise de compensation s'il décide de ne pas mettre en place certains volets de programmes offerts à l'échelle nationale. Ainsi, les dirigeants de part et d'autre pourraient mieux saisir l'importance de l'équité par rapport à la stricte égalité dans la répartition des pouvoirs (Umaner-Duba, 2020). Cette solution permet d'accorder à l'État constituant turc davantage de compétences pour exercer son pouvoir et d'accommoder son besoin de latitude vis-à-vis de la fédération. En contrepartie, elle offre aux Grecs les compétences nécessaires à l'exercice du pouvoir à l'échelle fédérale et accommode leur volonté de fédéralisme centralisé et « leur engagement plus marqué à l'égard de l'efficacité du système dans son ensemble [traduction] » (McGarry 2013).

Le dilemme des *droits collectifs* et des *droits individuels* constitue une autre source de tension dans la question chypriote. Dans les négociations, ce sont les droits individuels qui priment dans la communauté grecque, mais les droits collectifs chez les Turcs (Tarr, 2003). Toutes les discussions s'articulent autour du problème de bizonalité et de bicommunauté,

lequel donne lieu à des débats sur les enjeux de la liberté d'établissement et de propriété. Depuis 1974, la communauté grecque revendique le droit à la liberté de mouvement, à la liberté d'établissement et à la liberté de propriété dans l'ensemble de l'île dans le cadre de toute solution (Tarr, 2003). Pour la communauté turque, ce droit illimité engendrerait des difficultés en raison des disparités entre la population et la richesse des deux communautés. De plus, en ce qui a trait aux communautés fondatrices ou égales, les Turcs souhaitent que leur droit à l'autodétermination nationale ne soit soumis à la domination d'aucune majorité politique et que leur autonomie culturelle émane d'une importante autonomie politico-régionale (Rothschild, 1981). En ce qui concerne la mise en œuvre d'un modèle asymétrique, les droits collectifs pourraient d'emblée être considérés comme inégaux, les Turcs privilégiant les intérêts collectifs au détriment des droits individuels (Webber, 1994) et accordent un traitement différencié aux provinces. Du point de vue grec, les droits collectifs de la communauté turque finiraient par l'emporter sur le droit individuel à la liberté de mouvement, d'établissement et de propriété, entériné par la communauté internationale (Tarr, 2003), et cela nuirait à l'unité et à la démocratie. Cependant, le fait de permettre aux Turcs de se gouverner de manière responsable, selon leur propre culture, n'aura pas pour effet de sacrifier les droits individuels au bénéfice d'un intérêt collectif donné; au contraire, les gens vivront en vertu de lois davantage compatibles avec leur perception du monde (Webber, 1994). Dans l'expérience de Chypre, les négociations ont déjà prouvé qu'il fallait trouver un juste équilibre entre droits individuels et droits collectifs. Par exemple, la souveraineté des deux communautés ethniques est limitée, ce qui a pour effet d'en restreindre la définition : le concept de bizonalité est dynamique, avec droit de retour limité, plutôt que monolithique.

L'*égalité politique* renvoie au principe selon lequel aucun des États constitutants ne pourrait dominer l'autre (Koumoullis, 2019) et où la communauté turque bénéficierait d'une participation active. Les deux parties conviennent que l'entente reposera sur « l'égalité politique », comme le prévoient les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. Cependant, la représentation d'une unité reposant sur la nationalité au sein du gouvernement fédéral vient restreindre davantage l'applicabilité du modèle d'asymétrie si les représentants d'une région autonome établie suivant le modèle asymétrique, au sein de l'assemblée législative commune, peuvent voter sur des questions qui ne concernent pas leur région alors que d'autres législateurs n'ont pas voix au chapitre sur les questions la concernant. La réduction du nombre de sièges réservés à l'État constituant turc à l'assemblée législative commune pose des difficultés. Dans le cadre d'un dispositif asymétrique, l'assemblée législative commune demeurera l'ultime responsable de certains dossiers nationaux, et les citoyens de l'État constituant turc auront droit à une représentation équitable dans ces domaines. La décentralisation asymétrique des pouvoirs sans représentation ni protection au palier fédéral ne permettra pas d'accommoder la pluralité (Adeney, 2007), car la répartition asymétrique des pouvoirs n'a pas pour effet d'annuler la nature majoritaire des systèmes fédéraux. Suivant le modèle asymétrique, un

système où la région autonome turque pourrait conserver une représentation équitable et efficace à l'échelon central, en se gardant de se prononcer sur les questions débordant de son cadre de compétences, permettrait de résoudre les dilemmes démocratiques associés à l'asymétrie. Il est fort probable que cette structure permettrait d'accommoder les attentes des Grecs à l'égard d'un processus décisionnel fédéral efficace et efficient.

Dans le présent article, nous proposons plusieurs mécanismes menant à l'instauration d'un modèle asymétrique à Chypre. Tout d'abord, l'instauration d'un processus fédéral suivant une *approche fragmentaire et graduelle* doit être envisagée. L'échec répété des négociations à Chypre illustre toute la difficulté de l'adoption d'une « solution globale ». Cependant, l'adoption d'une démarche de négociation fragmentaire et graduelle, où chaque question est découpée en étapes, aura pour effet de reporter les décisions relatives aux questions fondamentales controversées, au moment où émergera probablement un modèle de fédéralisme asymétrique. La reprise périodique et continue des négociations entre les Turcs, qui aspirent à l'autodétermination et à une participation active, et les Grecs, qui souhaitent la souveraineté de l'État, est une importante stratégie pouvant mener à la mise en place d'un modèle asymétrique. C'est que, dans les circonstances actuelles, l'établissement d'une union fédérale sur la seule base de la volonté n'est pas envisageable à Chypre.

Ensuite, le fédéralisme asymétrique et le partage efficace de pouvoir doivent être examinés en parallèle. La participation active des communautés aux institutions fédérales est garantie dans le Plan Annan en vertu d'un modèle consociatif s'éloignant du principe de représentation égalitaire (une personne, un vote) afin que la minorité turque soit considérée comme majoritaire dans sa sous-unité fédérale. En revanche, la norme du « vivre-ensemble » peut facilement être minée par la consociation, ce modèle impliquant un mode de représentation ethnique stricte, qui se retrouve dans toutes les versions de proposition constitutionnelle ainsi que dans la Constitution de 1960. On pourrait remédier aux lacunes de ce modèle grâce à la mise en place de *mécanismes centripètes* de consociation pour encourager la coopération interethnique et favoriser une identité prédominante commune et la modération entre les deux communautés. Bien que la présidence tournante repose sur les principes de la bicommunauté et de l'égalité politique, la création d'une tribune politique commune aux deux bassins d'électeurs donnerait à chaque communauté la possibilité d'influer sur l'issue du scrutin de l'autre. De plus, ce mode de fonctionnement permettrait de répondre aux inquiétudes des Grecs concernant la participation active des Turcs.

Finalement, nous préconisons le maintien du concept de bizonalité et, parallèlement, l'adoption d'une nouvelle approche : la mise en œuvre de *régions à l'intérieur des zones* pour créer deux entités constituantes (bizonalité) formées de multiples sous-unités ethniquement homogènes et de multiples sous-unités ethniquement hétérogènes. Il est

probable que le fédéralisme asymétrique fonctionnera mieux s'il existe deux zones subdivisées en plusieurs régions. Chaque sous-unité pourrait se voir accorder un pouvoir asymétrique et davantage de rôles croissants à l'échelle locale et un partage de pouvoir à l'échelle municipale. Cet arrangement permettrait de concilier les intérêts divergents des communautés relativement aux enjeux territoriaux et fonciers. Les Turcs pourraient former une majorité nette dans leur région, et les Grecs pourraient voir leurs droits de propriété rétablis dans les sous-unités hétérogènes de l'État constituant turc.

Conclusion

Dans le présent article, nous avons établi qu'une meilleure compréhension des besoins, des causes et des conséquences du fédéralisme asymétrique dans les contextes multinationaux s'avérerait nécessaire. Le fédéralisme multinational suppose une « fédération de nationalités » plutôt qu'une simple « fédération de provinces ». Un système qui favorise le régionalisme ou le provincialisme ne cadre pas avec la réalité d'une Chypre multinationale. C'est pourquoi nous préconisons l'adoption d'un fédéralisme asymétrique pour accommoder la diversité multinationale au motif que les minorités nationales peuvent avoir besoin de certains outils politiques pour assurer leur développement.

Traduction par Josée Brisson, trad. a.

Umaner-Duba, G. 2021. Asymmetrical Federalism and Conflict Management in Cyprus, *50 Shades of Federalism*.

Bibliographie

Adeney, Katharine. 2007. "Comment: The "Necessity" of Asymmetrical Federalism?" *Ethnopolitics* 6(1): 117-120.

Agranoff, Robert. 1999. *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden: Nomos.

Bhattacharjee, Govind. 2016. *Special Category states of India*. Oxford University Press.

Gagnon, Alain-G. 2001. "The Moral Foundations of Asymmetrical Federalism." In *Multinational Democracies*, edited by Gagnon, Alain-G. and Tully, James, 319–337. Cambridge: Cambridge University Press.

Gagnon, A-G. 2010. *The Case for Multinational Federalism Beyond the All-encompassing Nation*. London: Routledge.

Jewkes, Michael. 2015. "Theorising federal togetherness in multinational states." *Ethnicities* 15(3): 323-340.

Koumoullis, George. 2019. "The cost of deriding political equality", *Cyprus Mail*, January 13.

Kymlicka, Will. 2002. *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*. Oxford University Press.

Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship and Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford University Press.

McGarry, John. 2013. "Designing a Durable Federation: The Case of Cyprus." In *The Global Promise of Federalism*, edited by Skogstad, Grace et al., 99–138. Toronto: University of Toronto Press.

McGarry, John. 2015. "Consociational Theory, Self-Determination Disputes and Territorial Pluralism: The case of Cyprus." In *Territorial Pluralism: Managing Difference in Multinational States* edited by Karlo Basta, John McGarry and Richard Simeon. 265-292. Vancouver: UBC Press.

Norman, Wayne. 2006. *Negotiating Nationalism: Nation-building, Federalism, and Secession in the Multinational State*. Oxford: Oxford University Press.

Palley, Claire, consultant to Ministry of Foreign Affairs of Republic of Cyprus, Personal interview, 28 August 2007.

Requejo, Ferran. 2005. "Federalism in Plurinational Societies." In *Theories of Federalism: A Reader* edited by D. Karmis and W. Norman. New York: Palgrave MacMillan 2005.

Rothschild, Joseph. 1981. *Ethnopolitics: A Conceptual Framework*. New York: Columbia University Press.

Tarr, Allan. 2003. "Cyprus and the Clash of Rights". *Indian Journal of Federal Studies* 6.

Umaner-Duba, Gülay. 2021. "Managing Ethno-National Diversity in Cyprus: Asymmetrical Federalism". *Nationalities Papers* 49 (1): 180 – 198.

Webber, Jeremy. 1994. *Reimagining Canada*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Lectures suggérées

Karmis, Dimitrios. 2010. "Togetherness in Multinational Federal Democracies." In *Federal Democracies*, edited by Michael Burgess and Alain-G. Gagnon, 46–63. London: Routledge.

Loizides, Neophytos. 2016. *Designing Peace: Cyprus and Institutional Innovations in Divided Societies*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Michael, Michalis S. and Vural, Yücel. 2018. *Cyprus and the Roadmap for Peace: A Critical Interrogation of the Conflict*. Cheltenham: Elgar.

Popelier, Patricia and Maja Sahadzic. 2019. *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*. Cham, Switzerland : Palgrave Macmillan.